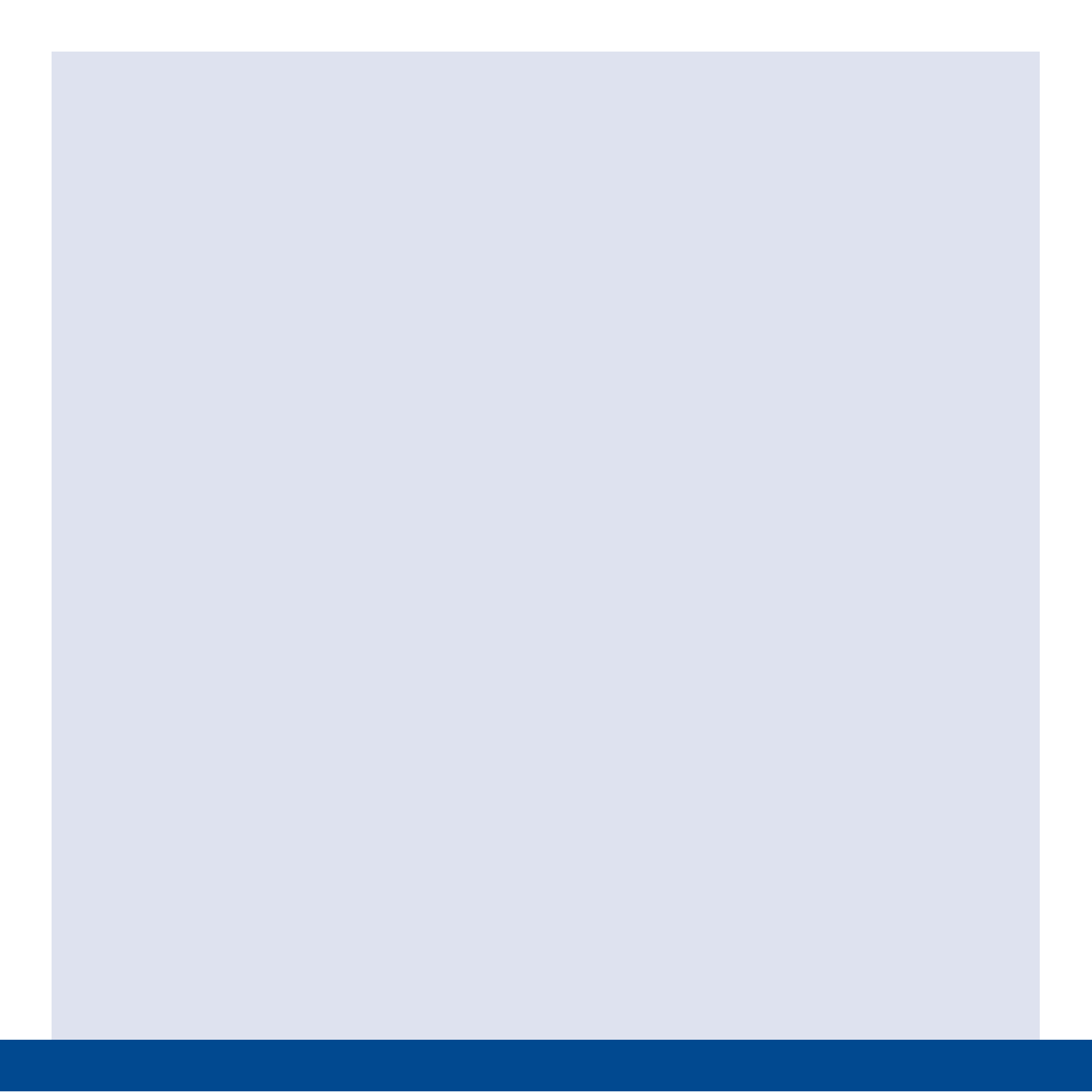


Prof.dr. J.Th.J. van den Berg

De eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit



Universiteit Leiden



De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit

Rede uitgesproken door

Prof.dr. J.Th.J. van den Berg

Ter gelegenheid van zijn afscheid als
hoogleraar Parlementaire Geschiedenis
aan de Universiteit Leiden

op 29 september 2006



Universiteit Leiden

Introductie: rivaliteit als politiek fenomeen

Nog maar enkele maanden mocht ik optreden als voorzitter van de fractie van de Partij van de Arbeid in de Eerste Kamer of een van mijn nieuwe collegae riep mij in lichte vertwijfeling toe: “Ik dacht dat wij hier tegen wetsvoorstellen ja of nee mochten zeggen!” Waarop ik nuffig antwoordde: “Dat is een misverstand. Je mag hier ja of ja zeggen. Alleen in de toon waarop ben je in beperkte mate vrij”. Op dat moment dacht ik nog niet eens aan een uitspraak uit 1816, minder dan een jaar na de instelling van de Eerste Kamer, die ik al meer dan eens beroepshalve had gelezen maar helemaal was vergeten. Daarin komt een onthutste baron Van Aylva naar de inmiddels hoog gestegen G. K. van Hogendorp met de uitroep: “Ik dacht dat ik naar mijn geweten stemmen mogt”. Hij had immers net van de koning een zware uitbrander gehad, omdat hij diens voorkeur bij de stemming over een wetsvoorstel had genegeerd. Lees in plaats van “koning” “kabinet” en het lijkt wel of er in 180 jaar niets is veranderd. De Eerste Kamer heeft inzake wetsvoorstellen en begrotingen het vetorecht, maar het is niet de bedoeling dat zij daar gebruik van maakt.

Zo ongenueanceerd is de werkelijkheid niet, maar als men belang en kracht van de Eerste Kamer meet aan haar vermogen om op beslissende momenten “neen” te zeggen, dan valt de uitslag niet mee. Per kabinetsperiode zijn de verwerpingen van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer op de vingers van één hand te tellen en dat, terwijl er toch gauw twee- tot driehonderd wetsvoorstellen per jaar in de Kamer worden besproken. Het beeld wordt iets minder sneu als het aantal keren wordt meegerekend dat een kabinet zijn wetsvoorstel intrekt voorafgaand aan de stemmingen. Het is overigens nooit anders geweest.

Het kost dan ook niet veel moeite hier een keur aan uitspraken op te voeren - van Troelstra tot Vondeling, van Groen van Prinsterer tot De Savornin Lohman; van Hogendorp tot Thorbecke - die de Eerste Kamer met liefde zagen verdwijnen of zich er rijkelijk denigrerend over hebben uitgelaten. Groen had het al over “eene mislukte copie naar een Engelsch model”. Thorbecke achtte de Eerste Kamer “zonder grond en zonder doel”. Toen er in de Tweede Kamer dan eens met veel lof over de Eerste Kamer werd gesproken, in 1887, meende Lohman dat dit kwam omdat zij “niet zoveel kwaad had gedaan als zij had kunnen teweegbrengen”. Zelfs onder de verdedigers van de Eerste Kamer hield het dikwijls niet over. Toen minister Donker Curtius haar voortbestaan moest verdedigen in 1848, deed hij dat met de zuinige formulering dat “het nut eener Eerste Kamer meer is gelegen in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede”. Eigenlijk vind ik mijzelf vergelijkenderwijs nog aardig met de kwalificatie die ik ooit bedacht: “De Eerste Kamer is een voor dames toegankelijke Heerensociëteit”.

Opvallend is ook de niet echt positieve gezindheid die spreekt uit recente wetenschappelijke studies naar de Eerste Kamer. De wetenschappelijke belangstelling voor het instituut en zijn werkzaamheid is in de laatste vijftien jaar aanzienlijk sterker geworden, nadat er in de jaren tussen 1957 en 1990 nauwelijks iets van betekenis was gepubliceerd. De onderzoekers zijn, blijkens hun wijze van werken, niet geneigd bij voorbaat met scepsis over de Eerste Kamer te schrijven. In de conclusies echter houdt het niet over en breekt de teleurstelling door. Dat geldt voor het omvattende historisch-politologische onderzoek van Bert van den Braak uit 1998¹, maar ook voor de scherpe juridische analyse van Frank de Vries uit 2000.² Wat bijna nog pijnlijker is: in het degelijke onderzoek van Erik

Knippenberg uit 2002³ naar de *House of Lords*, de Franse *Sénat*, de *Bundesrat* en de Eerste Kamer komt het Nederlandse instituut er ook in de vergelijking niet erg goed vanaf.

Niettemin zal ik vanmiddag geen pleidooi houden voor afschaffing van de Eerste Kamer. Het gaat mij nu eens niet om de existentiële vraag; die wordt immers al vaak genoeg gesteld. Daarbij komt dat naar het woord van de Amerikaanse bestuurskundige Barbara Nelson “government institutions seem to be immortal”.⁴ Zou mij lukken wat Van Hogendorp niet is gelukt, Groen niet, Thorbecke niet, Troelstra niet en Drees niet? Overigens, dat strekke de tegenstanders van het verschijnsel “senaat” tot troost en tot waarschuwing tegelijk: de toch zo gezaghebbende Generaal De Gaulle heeft in 1969 zijn presidentiële nek gebroken, toen hij de Fransen per referendum wilde laten beslissen over de opheffing van de *Sénat*. Waarmee *en passant* duidelijk kan worden dat de existentiële vraag naar de “senaat” geen typisch Nederlandse is.

Het is dus waarschijnlijk alleen maar wijs het advies op te volgen van Van den Braak, aan het slot van zijn boek, en “het debat over de Eerste Kamer maar eens te beëindigen”. Of dat er ook toe moet leiden dat ik het zogenaamde “terugzendrecht” onbesproken zal laten, zoals Van den Braak adviseert, dat hangt nog.

Van den Braak is niet de eerste die het debat over de existentiële vraag weinig zinvol vindt. Niemand minder dan John Stuart Mill ging hem enige eeuwen geleden al voor, toen hij schreef: “Of all topics relating to the theory of representative government none has been the subject of more discussion (...) than what is known as the question of the Two Chambers. It had occupied a greater amount of the attention of thinkers than many questions ten times its importance, and has been

regarded as a sort of touchstone which distinguishes the partisans of limited from those of uncontrolled democracy. For my own part, I set little value on any check which a Second Chamber can apply to a democracy otherwise unchecked; and I am inclined to think that if all other constitutional questions are rightly decided, it is but of secondary importance whether the Parliament consists of two Chambers or only of one”.⁵ Met andere woorden, de Eerste Kamer is er nu eenmaal en de vervolgvraag is dan in hoeverre enige vorm van concurrentie of rivaliteit tussen beide Kamers, die er sowieso is, de politieke besluitvorming ten dienste kan staan en hoe die rivaliteit zich dan moet manifesteren.

Deze rede krijgt dus van nu af aan een politieke en publicitaire betekenis die veel gelijkenis vertoont met wat in de Eerste Kamer “beleidsdebatten” heten. Als die beginnen, breekt het ogenblik aan waarop de laatste ANP-verslaggever - andere zijn er dan al lang niet meer - de perstribune verlaat en de leden het rijk verder alleen hebben. Dit is ook het ogenblik waarop wijlen G. Zoutendijk duidde, toen hij de befaamde woorden sprak: “Als je in de politiek een zaak geheim wil houden, begin er dan over in de Eerste Kamer”.

Voor de vraag naar een gezonde rivaliteit is het van belang vast te stellen dat er rivaliteit in soorten bestaat. Tweede en Eerste Kamer kunnen politiek-ideologisch tegenover elkaar komen te staan, wat bijna per definitie zal leiden tot een conflict om de macht. Het kan ook zijn dat de rivaliteit vooral wordt gezocht in het kwaliteitsoordeel over het overheidsoptreden in termen van recht en rechtsbeginselen. Of dat, ongeacht ideologie of rechtsbeginsel, verschillend wordt gekeken naar maatschappelijke effecten. Een telkens weer boeiende vraag voor de Eerste Kamer, die als bekend aan het einde staat van

een hele keten van voornemens, adviezen en besluiten, luidt: Wat was het probleem nou eigenlijk en in hoeverre heeft het wetsvoorstel dat voor ons ligt daar nog iets mee te maken? Ik kan U verzekeren: de vraag doet vaak terzake, maar je wordt er niet populair van.

Bij het zoeken naar zinvolle rivaliteit zou het trouwens wel eens kunnen zijn - het internationaal vergelijkende onderzoek wijst in die richting - dat die vooral moet worden gezocht in complementaire of, als men wil, ondersteunende activiteit, meer dan in al dan niet geordend en weloverwogen dwarsliggen. Het “neen” zou wel eens niet het belangrijkste woord kunnen zijn dat uit de Eerste Kamer komt. Wie weet, kan een meer complementaire aanpak leiden tot vruchtbaarder werk, al is het minder spectaculair.

Desondanks, ook als onze *second chamber*, die wij ietwat ongelukkig Eerste Kamer noemen, zijn kracht meer zou zoeken in “assistentie” in de parlementaire macht dan in concurrentie om die macht, blijf ik van rivaliteit spreken. Al was het maar omdat in het politieke bedrijf alle aandacht zich, in de perceptie van politici, verdeelt volgens een nulsomspel. Zo heeft de ondervinding mij althans geleerd. Alle publieke aandacht die A krijgt - dat kan een persoon zijn of een instelling - gaat er bij B af. Feitelijk is dat onjuist maar in de politiek zijn percepties ook feiten. Ietwat overdreven geformuleerd: al wat de Eerste Kamer goed doet “gaat er “bij de Tweede Kamer “vanaf” en kan daar dus gewoonlijk niet rekenen op warm onthaal. Men herinnere zich de zojuist geciteerde woorden van Lohman.

Eén parlement in drie gedaanten

In 1860 ging het er allemaal nog een tikje anders aan toe en was de Eerste Kamer zeker niet de mindere van de Tweede Kamer.

Dat bleek toen het wetsvoorstel dat de aanleg moest bevorderen van een behoorlijk spoorwegnet in de Eerste Kamer werd afgewezen. Ten dele kwam dit, omdat in die Kamer weinig vertrouwen bestond dat particuliere aanleg tot spoedig resultaat zou leiden. Het liberale kabinet Rochussen-van Bosse wilde wel de tracés vastleggen maar de aanleg doen plaatsvinden met particulier kapitaal, ondersteund door rijks subsidie. Particuliere ondernemingen zouden via concessies voor de exploitatie moeten instaan. Een soort Betuwelijnconstructie derhalve.

Er speelde echter nog iets anders: de Amsterdamse handelselite achtte zich door de plannen benadeeld ten opzichte van Rotterdam. Zij had koning Willem III van haar kritiek weten te overtuigen. Op zijn beurt had Zijne Majesteit een aantal Eerste Kamerleden met succes onder druk gezet, zodat die tegen het wetsvoorstel stemden. Je bent “bolwerk van de Kroon” of je bent het niet.

Dat betekende een lelijke streep door de rekening en het kabinet bood dan ook zijn ontslag aan. In zulke ogenblikken kon de koning nog maar op één man zijn hoop richten, de bijna 70-jarige Amsterdammer Floris van Hall, die nog één keer zijn kunstje zou moeten vertonen. Hier was immers inventiviteit gevraagd, want Tweede en Eerste Kamer stonden diametraal tegenover elkaar. Van Hall doorbrak inderdaad de impasse door in een nieuw wetsvoorstel binnen een paar maanden een aangepast plan voor te leggen. Daarin koos hij voor staatsaanleg en vervolgens particuliere exploitatie. Daarmee joeg hij veel liberale leden van de Tweede Kamer op de kast - die wilden immers geen staatsaanleg - maar hij pakte hen in door zijn keuze van de aan te leggen tracés, waarin voor elk wat wils was opgenomen. De Kamerleden waren nu als het

ware gedwongen om, desnoods knarsetandend, vóór te stemmen. Zij waren immers districtsgewijs verkozen en konden het zich dus niet veroorloven politiek principieel (of liever: doctrinair) te zijn en tegelijkertijd hun kiesdistrict te benadelen. De Tweede Kamer stemde dus in meerderheid vóór evenals de Eerste. Het grote werk aan de spoorwegen in Nederland kon beginnen.

Men kan zich de woede indenken van de doctrinaire liberaal Thorbecke, toen de ijdele maar ook pragmatische Van Hall hem weer eens te slim af was geweest. Het heeft geleid tot een van de mooiste parlementaire buien van razernij uit de Handelingen van de Tweede Kamer. Thorbeckes woede was echter een machteloze; misschien was die daarom wel zo mooi.⁶ De Eerste Kamer had niet alleen een kabinet van het leven beroofd - de eerste en enige keer trouwens in onze parlementaire geschiedenis - zij had ook de politieke strijd om de spoorwegaanleg gewonnen. Zij het niet zonder pressie van koning Willem III.

De casus die ik hier heb weergegeven moge uniek zijn, hij roept al aanstonds de vraag op om welke rivaliteit tussen Eerste en Tweede Kamer het hier ging. Ging het om hogere wijsheid van de Eerste Kamer of om een uitgesproken ideël-politiek conflict tussen een liberale Tweede Kamer en een meer conservatieve Eerste Kamer? Of ging het misschien om een conflict van concrete belangen, tussen de beide grootste steden en andere regio's die voordeel respectievelijk nadeel van de spoorwegplannen dachten te ondervinden?

Dat confronteert ons met het analytische probleem - dat mij alle jaren van mijn Leidse hoogleraarschap heeft bezig gehouden⁷ - wat het parlement eigenlijk is. Geïnspireerd door de Britse

politicoloog Anthony King en vervolgens door mijn collega Rudy Andeweg in zijn oratie over de ministerraad,⁸ ben ik het parlement gaan analyseren als een instelling die in sociologische zin drie *institutions* tegelijkertijd is, drie stelsels dus van duurzame sociale betrekkingen. Die heb ik van namen voorzien met behulp van drie metaforen: “instituut”, “arena” en “marktplaats”.

Regering en parlement vormen tezamen drie instituten met eigen interne sociale betrekkingen, eigen taken en taakopvattingen in relatieve onafhankelijkheid. Die komen overeen met het juridische beeld van de werkelijkheid. Tegelijk klonteren regering én parlement samen tot één arena van partijpolitieke loyaliteiten en tegenstellingen, waarin ook niet-staatsinstellingen zijn betrokken zoals partijbesturen en -congressen. Ten slotte vormen regering en parlement (alweer inclusief de Eerste Kamer) een marktplaats waar concrete belangen worden gewogen, geruild en verhandeld of te licht bevonden. Ook dit, in een patroon van loyaliteiten en tegenstellingen waarbij ook niet-staatsinstellingen intensief zijn betrokken.

Al deze verbindingen in instituut, arena en marktplaats staan min of meer dwars op elkaar. Dat maakt het werk van de politicus (overigens ook van de politicoloog) knap ingewikkeld. Als hij doctrinair trouw is aan het politieke programma zal zijn partij tevreden zijn maar zijn district (zoals in 1860) of de lobby die een beroep op hem deed allerm minst. Als hij concrete, dikwijls vitale belangen laat prevaleren boven het partijprogramma, zal hij gemakkelijk in conflict raken met zijn politieke vrienden. Is hij trouw aan het regeerakkoord, dan riskeert hij mee te werken aan prestige-verlies van “het” parlement. In het optreden van parlementariërs en ministers werken deze drie *institutions*,

deze drie verschillende gedaanten van één parlementair stelsel, naar het woord van Andeweg als een versnellingsbak. De politicus heeft een pienter pookje nodig om op het goede moment de goede versnelling te kiezen en aldus de vaart erin te houden respectievelijk succes te boeken. Die wendbaarheid is een noodzakelijk onderdeel van het politiek ambacht, ook al draagt zij bij aan het imago niet geheel betrouwbaar te zijn.

Het interessante van dit analysekader is dat het voor elk parlementair bestel bruikbaar is en dus een interessante basis biedt voor internationaal vergelijkend onderzoek. Het is tegelijk een analysekader waarmee wij onze eigen geschiedenis te lijf kunnen gaan, bij voorbeeld die van de ontwikkeling van de relaties en rivaliteiten tussen Tweede en Eerste Kamer. Bezwaren aan dit analysekader zijn er overigens ook. Het belangrijkste probleem van deze institutionele benadering is dat die moeilijk te operationaliseren is. Dat geldt voor *survey research* met behulp daarvan alsook voor onderzoek in de vorm van inhoudsanalyse van politieke teksten, Handelingen bij voorbeeld.

Parlementariërs weten als weinig anderen hoe zij sociaal wenselijke antwoorden moeten formuleren. Voorts hebben zij er bij hun interventies in en buiten het parlement belang bij te zoeken naar de meest effectieve retorica. Dat kan die van de partijpolitiek zijn, ook als sprake is van belangenbehartiging. Men weet nooit zeker van welke “versnelling” de parlementariër echt gebruik maakt. Politici kunnen inderdaad niet (altijd) op hun woord worden geloofd: niet omdat zij zo onbetrouwbaar zijn, maar omdat zij zijn gedwongen hun woorden en argumenten te kiezen op hun effectiviteit, veel meer dan op hun bedoeling. Onderzoek naar parlementaire instituties is dus noodgedwongen sterk kwalitatief en contextueel van aard. Het riskeert daardoor telkens tot niet falsifieerbare conclusies te leiden.

Geïllustreerd aan het voorbeeld van het spoorwegconflict, het was maar ten dele een politiek-ideel conflict dat Tweede en Eerste Kamer tegenover elkaar bracht in 1860. Dat kwam onder andere doordat de arena van politieke stromingen nog lang niet de dominante ordenende rol vervulde die later het werk van zowel regering als Tweede en Eerste Kamer zou gaan beheersen. De belangrijkste loyaliteiten en tegenstellingen waren die van de concrete belangen, die van de marktplaats dus, naast de onzekerheid over de status van beide staatslichamen zelf. Dat leverde, als zojuist toegelicht, politieke conflicten op, maar van een ander genre dan nu en minder gemakkelijk te voorzien. En dus, met groter kans op lastig hanteerbare impasses tussen Eerste en Tweede Kamer. Voor de groei van vreedzame verhoudingen tussen beide Kamers is de ontwikkeling van politieke partijen, daarmee van de politieke arena, sterk bevorderlijk geweest; zij het niet aanstonds, zoals ik verderop zal toelichten. De arena beroofde overigens de eertijds invloedrijke koning van het meeste van zijn politieke macht.

Als wij spreken over politieke rivaliteit tussen Tweede en Eerste Kamer, moeten wij ons derhalve - ik herhaal het - telkens afvragen over welke rivaliteit wij het precies hebben. Want ook in de Eerste Kamer is niet alles wat het lijkt te zijn: ook zij is een politieke instelling en dus deel van loyaliteiten en tegenstellingen die haar maken tot één instelling in drie gedaanten. In de Tweede Kamer zal de neiging sterk zijn om belangen en vragen te formuleren in politiek-ideële, of als men wil, partijpolitieke termen. Die werkwijze is doorgaans het meest effectief, ook als het eigenlijk gaat om het prestige van de Tweede Kamer als zodanig of om uiterst concrete groepsbelangen. Op soortgelijke wijze is heel wat argumentatie in de Eerste Kamer over het rechtsgehalte van wetgeving, over haar juridische kwaliteit of over haar praktische uitvoerbaarheid een bewust gebruik van

één bepaalde versnelling, die van het “instituut” Eerste Kamer. De bruikbaarheid van die versnelling (en de bijbehorende retorica) is er immers groter en overtuigender dan die van de “arena” of die van de “marktplaats”. Zo nodig echter kan er razendsnel worden geschakeld. Ook de Eerste Kamer is immers een politieke arena; ook de Eerste Kamer is immers een marktplaats. Rivaliseren kan dus plaatsvinden in het raamwerk van de drie institutionele gedaanten en in drieërlei vormgeving. De vraag is nu welke vorm van rivaliteit vruchtbaar is en duurzaam vol te houden.

Rivaliseren in de politieke arena

Er is een tijd geweest dat de politieke arena nog tot ontwikkeling moest komen, destijds met een wisselende meerderheid voor ofwel liberalen ofwel christelijke partijen, zo tussen 1887 en 1918. Later voegden zich de sociaal-democraten erbij. Het was tegelijk een hoogtij in termen van conflict tussen Tweede en Eerste Kamer, omdat de partijpolitieke machtsverhoudingen in beide Kamers nogal eens sterk van elkaar verschilden.

Die conflicten werden zichtbaar aan de herhaalde afwijzingen door de Eerste Kamer van sociale zekerheidswetgeving, te beginnen bij de ontwerp-Ongevallenwet van de liberale minister Goeman Borgesius in 1900. Een intussen liberaal geworden meerderheid in die Kamer torpedeerde in 1904 het voorstel van Kuyper tot wijziging van de wet op het hoger onderwijs, die civiel effect moest toekennen aan de examens van bijzondere universiteiten. Dat leidde overigens tot het beruchte besluit van premier Kuyper om de Eerste Kamer te ontbinden. Diezelfde Kamer had eerder wel de in lichte paniek ontworpen “worgwet” van het kabinet-Kuyper in 1903 aangenomen, waarin staking door ambtenaren als een misdrijf werd aangemerkt. De paniek was een reactie op de

spoorwegstakingen van hetzelfde jaar. Toen van de Eerste Kamer mocht worden verwacht dat zij tegen de waan van de dag zou optreden, liet zij dat na. Troelstra zou naderhand opmerken dat de Eerste Kamer “in plaats van bolwerk tegen revolutionaire overijling een willig werktuig van revolutionaire overijling” was gebleken.

De Eerste Kamer was in deze periode een regelmatige dwarsligger in het politieke besluitvormingsproces, zoals de *House of Lords* dat was in de Britse politiek. Zoiets blijft, zo heeft Prakke al eens laten zien in een vermakelijke diesrede uit 1994,⁹ niet zonder consequenties. De Eerste Kamer mocht dan, evenals de *Lords*, veldslagen winnen; de oorlog was zij gedoemd te verliezen. De legitimiteit van de Tweede Kamer, rechtstreeks verkozen door een steeds groter deel van de bevolking en vanaf 1918 onder algemeen kiesrecht, was nu eenmaal veel sterker dan die van de Eerste Kamer. Toen vanaf 1918, ten dele onder de indruk van de grote revoluties in Rusland en Duitsland maar ook door de nieuwe politieke verhoudingen in ons eigen land, grondig werd nagedacht over algehele constitutionele vernieuwing, kwam de Eerste Kamer in zwaar weer terecht. Niet alleen sociaal-democraten, maar ook een belangrijk deel van de liberalen en katholieken in de Tweede Kamer wilde het instituut aan de Overzijde opheffen dan wel vervangen door het referendum. Het is er niet van gekomen; in Nederland komt het er immers vrijwel nooit van als het om de Grondwet gaat.

Het effect op de Eerste Kamer was er niet minder sterk om, zoals ook de *Lords* in Londen hebben geleerd van de aanslag op hun politieke bestaan in 1911, die daar heeft geleid tot het *suspensive veto*. Het *House of Lords* aanvaardde vervolgens de gedachte dat als de regering het verkiezingsprogramma van de

winnende partij uitvoert, het niet langer aan de *Lords* is om die uitvoering tegen te houden. De politieke keuze wordt geacht te liggen bij het *House of Commons*. Men noemt dat de *Salisbury Convention*. Bij ons zijn wij nog niet zover om aan het regeerakkoord een gelijkwaardige status te geven. Ieder lid van de Eerste Kamer echter dat behoort tot een regeringsgezinde fractie en dat beweert zich niet gebonden te achten aan het regeerakkoord spreekt onwaarheid. Regeringsfracties worden niet geacht kabinetsvoorstellen die onderdeel zijn van het regeerakkoord van de hand te wijzen. Mochten zulke fracties dat al voornemens zijn, dan kunnen ze erop rekenen dat vóór of achter de coulissen het kabinet zal dreigen met aftreden. Dit is meestal voldoende reden om in te binden.

10

Wie in de landen om ons heen kijkt, zoals Erik Knippenberg in zijn proefschrift heeft gedaan, zal zien dat overal de *second chamber* (of, zoals hij het noemt: “de senaat”) in het partijpolitieke gevecht, in de arena, wijkt voor de directe volksvertegenwoordigende Kamer. De uitzondering is de Duitse *Bundesrat* maar niet toevallig heeft in 2005 Bondskanselier Schröder algemene verkiezingen geforceerd, toen de verhoudingen tussen Bondsdag en Bondsraad wel heel scheef kwamen te liggen als gevolg van de Landdagverkiezingen in Nordrhein-Westfalen. Sindsdien regeert in Berlijn een coalitie van sociaal-democraten en christen-democraten met een meerderheid in beide Huizen. Wat minstens zo belangrijk is: daardoor ligt het parlementaire zwaartepunt weer bij de Bondsdag.

Geen van onze burens staat aan zijn senaatskamer nog het besluit toe over de vertrouwensvraag, ook de Duitse Grondwet niet. Formeel beschikt onze Eerste Kamer daar wel over, maar materieel evenmin. Daarvoor is haar legitimatie, gekozen als zij

is door provinciale staten, te gering. “De Eerste Kamer stuurt geen kabinetten naar huis”, zo vond Annelien Kappeyne, de schrandere juriste in de VVD-fractie van de Tweede Kamer, al in 1979. Interessant is dat Ad Kaland, de roemruchte dwarsligger in de Eerste Kamer van de jaren tachtig en negentig, die uitspraak in 1990 onderschreef.

Het wordt zelden in dat perspectief gezien, maar parallel aan het machtsverlies van de “Kroon” is ook de macht van zijn “bolwerk” ten dele teloor gegaan en grotendeels dankzij dezelfde factoren, zoals de democratisering en de politisering van de Tweede Kamer, met als culminatiemoment de invoering van het algemene kiesrecht in 1918. Het koningschap heeft zijn machtsverlies weten te compenseren door groei in gezag. Of dat voor een Kamer van het parlement voldoet, is natuurlijk de vraag. Zou het toeval zijn dat Bert van den Braak het centrale achtste hoofdstuk van zijn proefschrift ironisch besluit met de zin: “Gesteld zou kunnen worden dat de Eerste Kamer (...) zich door de regering kan laten informeren, haar kan waarschuwen en haar kan bemoedigen”, daarbij Walter Bagehots beroemde zin over ’s konings rechten parafraserend.

Achteraf worden de decennia tussen 1918 en 1980 gezien als jaren van diepe rust in de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer, die slechts af en toe door een incident werd doorbroken. Wij zullen het nog hebben over het beruchte “onaannemelijk tractaat” en ook de dekolonisatie van het voormalige Nederlands Indië verliep in de Eerste Kamer in 1949 met het nodige rumoer. Mr. Harm van Riel werd een bekende Nederlander dankzij zijn theatrale optreden in de Kamer, niet zelden tot verdriet van zijn partijgenoten aan de Overzijde. Voor anderen dan liberalen was hij per saldo echter meer een factor van vermaak dan van reële invloed..

Kenmerkend voor het verwachtingspatroon dat in het grootste deel van de twintigste eeuw van de Eerste Kamer bestond was de reactie op de verwerping aldaar van de Archiefwet in 1961. Naar huidige maatstaven zou die als een betrekkelijk normaal verschijnsel zijn beschouwd en er zou waarschijnlijk in de Tweede Kamer een zeker begrip voor hebben bestaan. Zo niet in 1961. De Eerste Kamer wilde de wet immers niet aanvaarden tenzij daar een belangrijke wijziging in werd aangebracht. De Overzijde stond op haar achterste benen: ging de Eerste Kamer soms een recht op amendement opeisen? Niemand minder dan de fractievoorzitters van de Partij van de Arbeid en de VVD, mr. J.W.A. Burger en mr. P.J. Oud, geen kleintjes bovendien in het staatsrecht, kwamen tegen deze 'brutaliteit' in het geweer. Uiteindelijk kreeg de Eerste Kamer niettemin haar zin; zakelijk had zij immers wel gelijk. Voor Burger en Oud was dat gelijk echter niet beslissend: de Eerste Kamer moest haar plaats weten, zeker als het om politieke beslissingen van enig gewicht ging.

Partijpolitiek rivaliseren: het werkt niet tussen Tweede en Eerste Kamer, misschien met uitzondering van de tweede en dus beslissende lezing van grondwetswijzigingen. Daar is doorgaans immers ook de steun voor nodig van oppositionele fracties, hetgeen de handelingsvrijheid van regeringsfracties - hoe paradoxaal dat ook moge klinken - verruimt. De tucht van het regeerakkoord werkt er niet echt. Precies daar gaat het dus nogal eens mis voor de regerende coalitie. Tot twee keer toe (in 1982 en 1986) gebeurde dit dankzij Kalands weersin tegen het enquêterecht voor parlementaire minderheden; een keer (in 1999) dankzij Hans Wiegels stem tegen het correctieve wetgevingsreferendum; een keer (in 2005) dankzij de fractie van de PvdA tegen de deconstitutionalisering van het burgemeesterschap. Misschien echter moet hier wel de ietwat sombere conclusie zijn: de Eerste Kamer kan zich bij

Grondwetskwesties partijpolitieke rivaliteit veroorloven, omdat de Tweede Kamer van zulke kwesties niet werkelijk opgewonden raakt, behalve soms D66. Het is immers de Grondwet maar...

Rivaliseren op de marktplaats

Nu wij het toch hebben over Ad Kaland en over het recht van een minderheid in een van beide Kamers om een parlementaire enquête te forceren: ook daar dienen schijn en werkelijkheid uit elkaar te worden gehouden.

Kort samengevat: het was een amendement van het Tweede Kamerlid Sytze Faber (CDA) in 1978 om het recht van de beide Kamers een parlementaire enquête te beginnen toe te kennen aan een Kamerminderheid, zoals dit ook het geval is in de Duitse Bondsdag. Zijn voorstel kreeg in eerste lezing brede steun, voldoende zelfs voor aanvaarding in tweede lezing, in beide Kamers. Ook in tweede lezing haalde het voorstel het in de Tweede Kamer, maar in de Eerste Kamer liep de zaak alsnog vast op de plotselinge weerstand van Kaland en zijn CDA-vrienden. Daarbij konden zij zich beroepen op een negatief advies van de Raad van State.

Wat echter van meer belang was: in de eigen Eerste Kamer hadden in 1981 voor het eerst in het bestaan ervan, de linkse leden Mol, Trip en Vis een voorstel gedaan, vergeefs overigens, tot het houden van een parlementaire enquête naar de opwerkingscontracten van enige Nederlandse energiecentrales met bedrijven in het buitenland. Nog wel wat sterker dan tegenwoordig behoorde het woord "nucleair" tot de politieke pornografie. Van een enquête was dus niet veel gunstigs voor nucleaire centrales te verwachten. Voor Kaland daarentegen stond de kerncentrale in Borssele, voor de komst waarvan hij

zich als Zeeuws gedeputeerde zo had ingespannen, symbool voor de economische en sociale modernisering van zijn provincie. Ad Kaland had alle reden van zo'n enquête een *melt down* te vrezen van zijn grootste Zeeuwse succes. Zolang er een parlementaire meerderheid nodig was kon die nog worden tegengehouden. Maar wat als een linkse minderheid als die van Mol, Trip en Vis zo'n enquête eenvoudig kon doorzetten? Het minderheidsrecht kwam er dus niet, noch in 1982 noch bij een tweede poging in 1986.

Was hier nu de politieke arena aan het werk? Ten dele zeker. Of was een negatief beslissende Kamerminderheid bezig, naar het woord van Donker Curtius, "met het voorkomen van het kwaad meer dan (...) het stichten van het goede?" Of verkeerden wij eigenlijk midden op de politieke marktplaats, waar het Zeeuwse belang prevaleerde boven een nieuw parlementair instrument? Ik vermoed het laatste. Meer in het algemeen gesproken, de politieke arena moge geleidelijk de dominante institutie in het verkeer in en tussen de politieke organen zijn geworden, de marktplaats van de negentiende eeuw is nooit verdwenen. Onder het dak van de arena ging de "handel" verder; hij werd alleen beter gecontroleerd. De marktplaats die Eerste Kamer heet verloor bovendien aan belang. De gulden was er niet langer een daalder waard, om het maar eens huishoudelijk uit te drukken.

Toch zijn er ogenblikken gebleven waarin lobbies met meer succes in de Eerste Kamer hebben geopereerd dan in de Tweede. Het sterkste voorbeeld is en blijft de verwerping in de Eerste Kamer van het Rijn-Scheldeverdrag met België in 1927, dat Antwerpen een fatsoenlijke verbinding had moeten verschaffen met Amsterdam en het Duitse achterland. Het tractaat had voorts de sinds de Eerste Wereldoorlog nogal

gespannen relaties met onze zuiderburen definitief moeten pacificeren. Dankzij enorme actie tegen dit verdrag - een combinatie van Rotterdams belang en klein-Nederlands provincialisme - strandde het verdrag, niet in de Tweede maar in de Eerste Kamer. Evenals in 1903 bleek de Eerste Kamer zeker zo gevoelig voor de waan van de dag, toen het er een tikkeltje heet aan toe ging, als de Tweede Kamer.

Er zijn meer voorbeelden, zoals de duizendguldenwet (een nieuwe regeling voor collegegelden aan de universiteit) die de verzamelde hoogleraren in de Eerste Kamer in 1972 dreigden af te wijzen, ongetwijfeld uit vrees voor herrie in de collegezalen, totdat het kabinet-Biesheuvel bij monde van minister De Brauw dreigde met kabinetscrisis. Wat mijzelf, ten dele door studie en ten dele door eigen ondervinding, het sterkst als bijna ordinaire markthandel is bijgebleven zijn de wetsvoorstellen geweest tot gemeentelijke herindeling. Alle moois waarover de Kamer het telkens weer had gehad als het ging om de formulering van beoordelingsmaatstaven voor wetgeving, werd volledig vergeten als de actievoerders tegen een gemeentelijke herindeling het Binnenhof waren opgemarcheerd. Heel wat herindelingsoperaties hebben de behandeling in de Eerste Kamer niet overleefd en andere slechts ternauwernood; ze hebben ministers zelfs kopschuw gemaakt om nog nieuwe voorstellen in te dienen. Dit alles, niet omdat die voorstellen zo slecht in elkaar zaten of omdat die zo onoordeelkundig waren gewijzigd door de Tweede Kamer, maar omdat te veel leden te gevoelig waren gebleken voor lokale lobbies.

Van dit genre rivaliteit - de rivaliteit van de marktplaats - krijgt de Eerste Kamer, zacht uitgedrukt, geen goede naam, in het bijzonder niet bij de collegae aan de Overzijde en dat is goed te verklaren. Juist op de markt van belang en tegenbelang liggen de

beslissingen al moeilijk genoeg en dan is het geen wonder als door de Tweede Kamer bijna allergisch wordt gereageerd indien de Eerste Kamer besluiten blokkeert die de Tweede Kamer al zoveel kopzorg hebben gekost. Voor het publieke gezag van de Eerste Kamer is dit soort handelingen niet echt bevorderlijk.

Ook daarom is het begrijpelijk dat de Eerste Kamer nog wel beschikt over het begrotingsrecht, maar het materieel niet meer gebruikt en het goeddeels heeft vervangen door de meer vrijblijvende “beleidsdebatten”. U weet wel, die geheime bijeenkomsten waarover Zoutendijk het had.

Probleem is intussen wel dat heel wat belangenorganisaties, ook de professionele daaronder, nogal eens de draad kwijtraken als het gaat om de stand van zaken rond een voor hen belangrijk wetsvoorstel. De Tweede Kamer beraadslaagt en besluit dikwijls zo gefragmenteerd en onvoorspelbaar, dat ook de geoefende waarnemer het zicht op de zaken verliest. Plotseling blijkt er dan te zijn gestemd over het relevante wetsvoorstel. Er zit niets anders meer op, hoewel het eigenlijk te laat is, dan zijn heil te zoeken bij de Eerste Kamer en bij haar als het ware in appèl te gaan. Ook deskundige, al dan niet juridische kritiek in de vakpers komt niet zelden pas op gang nadat de Tweede Kamer al heeft besloten. Ook dat is nogal eens het gevolg van de onnavolgbare werkwijze van de Tweede Kamer, maar nu en dan komt de deskundige kritiek eenvoudigweg te laat.¹⁰ Men kan dan de Tweede Kamer wel weer de schuld geven, maar dat helpt niet erg als die niet tijdig is geïnformeerd.

Overigens zijn er meer en meer organisaties die niet slechts een of meer parlementaire lobbyisten hebben, maar daarnaast parlementaire informanten die elke politieke weersverandering aan hun meerderen in het land melden.

Rivaliserende instituten

Wanneer is het eigenlijk begonnen, die herwonnen levenskracht van de Eerste Kamer, die niet alleen politieke maar, als gezegd, ook wetenschappelijke belangstelling heeft getrokken? In veel analyses wordt gewezen op 1983, het jaar waarin de algehele herziening van de Grondwet is ingegaan. Sindsdien wordt immers de Eerste Kamer elke vier jaar in haar geheel gekozen door de provinciale statencolleges, nadat die zelf enige maanden daarvoor door de kiezers zijn samengesteld. In het zelfbesef van Eerste Kamerleden heeft dat grotere legitimiteit opgeleverd en zelfs de gedachte dat aldus de samenstelling van de Eerste Kamer “actueler” zou zijn dan die van de Tweede Kamer. Wie iets weet van de eigenaardigheden van diverse genres verkiezingen, begrijpt dat de beweringen over groter actualiteit, om het maar eens onaardig uit te drukken, klinkklare onzin zijn.”

Het is overigens niet zo zeker dat het allemaal pas in 1983 zou zijn begonnen. Ik sympathiseer met de hypothese van Van den Braak die zegt dat het herstel van zelfvertrouwen (daarmee de durf om onder andere vaker “neen” te zeggen) al is begonnen in 1975. Toen immers nam de Tweede Kamer de motie-De Kwaadsteniet aan, waarin werd vastgelegd dat aan de plaats en bevoegdheden van de Eerste Kamer niet zou worden getornd. Na jaren van vrees voor het eigen voortbestaan was het in 1975 ineens allemaal over en dat, in de periode van het kabinet-Den Uyl dat uitgesproken opvattingen had en dat de christelijke partijen met enig politiek geweld was opgedrongen. Alle aanleiding om, eenmaal weer in veiligheid, meer van zich te laten horen.

Het interessante en ook nog niet helemaal verklaarde eraan is, dat deze stimulans uiteindelijk in alle partijen heeft gewerkt. Zozeer dat de sociaal-democratische ondervoorzitter van de

Eerste Kamer, prof. L.M. de Rijk, al in 1981 opmerkte: “Eigenlijk kunnen wij de politieke partijen in Nederland op dit punt in tweeën delen. Er zijn een aantal partijen waarvan de leden in de Eerste Kamer moeite hebben met hun eigen principiële afwijzing van de Eerste Kamer. De andere partijen zijn die partijen waarvan de fracties in de Tweede Kamer moeite hebben met hun principiële strijd voor het behoud van de Eerste Kamer”. Let wel, in veel opzichten moest het nieuwe zelfvertrouwen in 1981 nog op gang komen.

Meer en meer is de Eerste Kamer vervolgens zijn retorische en politieke kracht gaan zoeken in zijn zelfstandigheid als “instituut”. Dat bleek geen ongevaarlijke aanpak - bij kabinet en Tweede Kamer kweek je er geen vrienden mee - maar zij had wel twee uitgesproken kwaliteiten. Als er wordt opgetreden, gebeurt dit opvallend vaak over de hele breedte van de Kamer, zodat er door ministers en kabinet niet tussen fracties kan worden gestookt. Voorts wordt de politieke keuze van de Tweede Kamer niet als zodanig bestreden, maar wordt in deze gevallen naar andere belangrijke waarden gekeken. Het seniorenconvent (de gezamenlijke fractievoorzitters) heeft er ooit eens een uitvoerige *checklist* voor ontworpen, maar kort gezegd gaat het om “rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid”. Als het de Kamer weer eens al te gek wordt, zoekt zij het in de eis dat de regering zal komen met een “novelle” (eigenlijk een technisch - juridische verbetering)¹² dan wel dat zij “toezeggingen” doet voor de verdere uitwerking van de wet of over hoe regels dienen te worden verstaan.

Mooi blijk van deze herwonnen levenskracht is het sinds 2004 verschijnende “Jaarbericht”¹³ van de Eerste Kamer, dat in de publiciteit, ook die van de vakpers, nog niet de aandacht krijgt die het verdient. Het is een jaarlijkse verantwoording van de

Kamer als geheel, zonder de interne politieke verschillen te verdoezelen. De marktplaats wordt wel een beetje verdonkeremaand, maar dat is in de Nederlandse politiek nog immer een betrekkelijk algemeen verschijnsel.

En toch. Toch is er reden om zelfs over deze taakopvatting van de Eerste Kamer kritisch te zijn. In de eerste plaats wordt de Kamer tot de dag van vandaag achtervolgd door de rol die haar al door de Grondwetscommissie van 1815 werd toebedeeld en die in essentie ongewijzigd is gebleven. Zij luidde destijds: “Ten einde alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, den troon te omringen door een bolwerk waartegen alle partijen afstuiten, aan de natie een volkomene zekerheid te waarborgen tegen alle willekeurige uitbreiding van gezag, oordelen wij het nuttig, op het voorbeeld van magtige rijken en bloeiende gemeenebesten, de vertegenwoordiging des volks in twee Kamers af te delen”. Geen initiërende rol dus en ook geen corrigerende, maar uitsluitend blokkerend en afremmend. Geen recht van initiatief, geen recht van amendement, behandeling van voorstellen eerst na de afhandeling door de Tweede Kamer en alleen vóór of tegen stemmen.

De rol opvatting van de huidige Eerste Kamer wringt met haar gebrek aan corrigerende en amenderende mogelijkheden. Het oordeel over rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en de mogelijkheid tot effectieve handhaving vraagt nu juist om ruime mogelijkheden voorstellen te formuleren tot verbetering, veel meer dan botweg neen zeggen of zelfs de dreiging daarmee. Het zou, gegeven haar huidige taakopvatting, zelfs voor de hand liggen dat zij kabinetsvoorstellen behandelt en beoordeelt vóórdat de Tweede Kamer daaraan begint en niet pas nadien.

Nu krijgt de kritiek van de Eerste Kamer ongewild trekjes van

politiek spelbederf. Is het toeval dat de vergelijkbare taakopvatting en bijbehorende kritiek van de *House of Lords* maar ook van de Franse *Sénat* en de *Bundesrat* veel eerder aan bod komt dan hier en dat alle drie instellingen het recht van amendement hebben, doch slechts de Bondsraad een echt vetorecht?

Er is een tweede, meer praktisch probleem dat al zichtbaar wordt als wij kijken naar het aantal jaarlijks aangenomen novelles, afgedwongen toezeggingen, vermanende moties en (uiteindelijk) verwerpingen. Het behoort allemaal tot de relatieve zeldzaamheden. Ze zijn in elk geval aanzienlijk minder talrijk dan het aantal gebreken in de wetgeving die in aanmerking zouden komen voor verbetering. Al onderschat ik niet de mogelijkheid van anticiperende werking van een kritische Eerste Kamer op de wetgevers bij de diverse ministeries.

Ik kan, vrees ik, het probleem het best laten zien aan de hand van de meest treurige ogenblikken die ik in mijn bestaan als Eerste Kamerlid, tevens fractievoorzitter, heb doorgemaakt en wel tijdens de behandeling van de nieuwe Nabestaandenwet, in het najaar van 1995.¹⁴ Voor ons lag een wetsvoorstel dat wij als fractie politiek onderschreven. Er was ook naar onze opvatting onvoldoende reden om weduwen en weduwnaars met een behoorlijk eigen inkomen bij de dood van hun partner blijvend van extra inkomen van staatswege te voorzien. Inkomensverlies door overlijden was en is voorts iets waartegen men zich behoorlijk kan verzekeren. Alleen in een aantal specifieke omstandigheden, bij voorbeeld indien de overlevende partner geen of te weinig eigen inkomen zou kunnen verwerven, paste de steun van de overheid.

Het probleem van het voorstel was dat er, bij monde van onze deskundigen, minstens vijf majeure gebreken in zaten. Die

zouden de uitvoerbaarheid schaden en groepen nabestaanden ernstig benadelen. Een of twee gebreken waren het gevolg van, naar intentie gemeten, heel goede amendementen van onze eigen politieke vrienden in de Tweede Kamer, onder aanvoering van een woordvoerder voor wie ik groot respect had en heb, Ella Kalsbeek. Als het had gekund, had onze fractie zeker vier of vijf amendementen voorgesteld en waarlijk niet om op elke slak zout te leggen. Dat kon echter grondwettelijk niet. Vijf novelles zien te forceren, daar was geen denken aan. Dan zou niet eens meer kunnen worden gesproken van een “verkapt amendementsrecht”. In die tijd mocht je die trouwens niet openlijk eisen, je moest ze zien uit te lokken. (Dat gaat vandaag al een stuk gemakkelijker.) Verwerpen kon om tal van redenen niet: het zou bij voorbeeld de toen nog broze “paarse” coalitie de nek hebben gebroken. Met een relatief magere toezegging van de dienstdoende staatssecretaris, Robin Linschoten, hebben wij toen genoeg genomen.

Al improviserend concrete novelles voorstellen - al was het maar wegens de symboliek - ging ook daarom niet, omdat wij dan riskeerden uiteindelijk nog groter schade aan te richten dan de Tweede Kamer. Van het stelsel van de wet zou er dan immers nóg minder overblijven. In mijn hart hoopte ik erop dat het kabinet spoedig zou inzien dat er reparatiewetgeving nodig was. Die hoop is vervuld.

Dit is het tegendeel van een heldenverhaal. Het laat echter zien dat het af en toe forceren van een novelle of toezegging ver af staat van een enigszins volwassen recht van amendement. Belangrijker is nog dat de Eerste Kamer zijn eigen maatstaven mag koesteren maar er slechts weinig van kan waarmaken. Daarbij is zij bovendien zeer afhankelijk van een constructief en inventief medewerkende bewindsman of -vrouw.

Ten slotte is er een heel ander vraagstuk. De Eerste Kamer heeft door de jaren heen steeds beter leren opereren met haar uiterst beperkte mogelijkheden op het terrein van de wetgeving. Minstens zo belangrijke overheidsinterventies heeft zij geheel of grotendeels laten liggen, omdat deze niet de vorm aannemen van de wet. Planologische Kernbeslissingen worden nog wel besproken, zij het niet erg systematisch. Grote beleidsnota's op allerlei terrein komen nauwelijks als zodanig in bespreking evenmin als de belangrijke beleidsregelgeving. Niemand zal nog willen volhouden dat die zoveel minder beslissend zijn voor burgers en hun organisaties dan *n'importe* welk wetsvoorstel.

Werken met Kamerbreed aanvaarde novelles en moties; werken met één woordvoerder namens de gehele Kamer: het is enerzijds noodzakelijk om invloed te hebben, het is anderzijds ook een blijk van kracht als het lukt. Het leidt echter tot heel wat minder dan zou kunnen en moeten als de Eerste Kamer haar huidige pretenties zou willen waarmaken. Ik steel voor mijn conclusie de titel van Van Holsteijns oratie die deze weer heeft ontleend aan Louis Paul Boon: "Geniaal, maar met te korte beentjes".¹⁵

Zelfs deze georganiseerde rivaliteit tussen Tweede en Eerste Kamer levert niet echt heel veel op en zij is bovendien niet goed voor het gezag van de Tweede Kamer. Tenzij het komt tot een welbewust aanvaarde taakverdeling tussen beide Kamers. Maar, dan zou de behandeling van voorstellen in de Eerste Kamer liefst vooraf moeten gaan aan die in de Tweede Kamer. Er zou in elk geval een vorm van amendementsrecht aan de Eerste Kamer moeten worden toegekend. Daarvoor zou zij, zo leert de Britse en de Franse ervaring, zonder schade zowel het budgetrecht als de eindbeslissing over wetsvoorstellen kunnen inleveren.

Het is dus geen wonder dat er dikwijls wordt gedacht aan een

zogenaamd "terugzendrecht" voor de Eerste Kamer. Frank de Vries heeft er concrete voorstellen voor gedaan in zijn proefschrift. Ook hij ziet niet langer het nut van het budgetrecht. Eerder heeft minister Peper al enige varianten daarvan aan Tweede en Eerste Kamer voorgelegd. In de rapportage van de commissie-Deetman, begin jaren negentig, werd er ook al serieus bij stilgestaan.¹⁶ Maar ja, dat vergt herziening van de Grondwet en dan weten wij het wel; dan komt het er niet van.

Slot: Europa als *deus ex machina*

Aan het begin van mijn betoog heb ik beloofd geen pleidooi te zullen houden voor afschaffing van de Eerste Kamer. Ik kan mij niettemin voorstellen dat een aantal onder U intussen denkt: hij mag dan geen pleidooi houden voor afschaffing, maar hij doet iets veel geniepigers dan dat door te beweren dat wat de Kamer doet niet of nauwelijks werkt.

Om te beginnen, zo erg is het nu ook weer niet. Zelfs als de Eerste Kamer niet, in elk geval niet steeds, in staat is haar ambities en pretenties na te komen, dan nog kan zij nuttig werk verrichten en doet zij dat ook feitelijk. Wij moeten de zaken niet mooier maken dan ze zijn. Zoals Vernon Bogdanor, de Britse staatsrechtgeleerde in 1990 al concludeerde: " 'If other institutions fulfil the conditions of good government, a Second Chamber is not necessary'. Perhaps one might conclude by adding - if the other institutions do not fulfil the conditions of good government, an upper house cannot remedy the deficiency".¹⁷ Troostrijk kan wellicht zijn er van mijn kant nog aan toe te voegen: zolang wij geen referendum hebben noch een rechterlijk toetsingsrecht, hebben wij in elk geval de Eerste Kamer nog. Dat schijnt zij ook zelf te beseffen, want het is uitgerekend de Eerste Kamer geweest die het referendum

onvoldoende heeft gesteund in 1999; *exit* referendum. Zij heeft voorts het initiatief-voorstel van mevr. F. Halsema tot invoering van een rechterlijk toetsingsrecht langzaam in de modder laten wegzakken.

Er valt meer positiefs te zeggen, bij wijze van laatste deel van deze evaluatie van plaats en rol van de Eerste Kamer. In het cultiveren van uitgesproken vormen van rivaliteit kan de Kamer het beter niet zoeken; wel in werk waar de Overzijde niet aan toe komt of nog niet aan toe komt.

Wat ik bedoel is het volgende. Er is belangrijk werk te doen waaraan de Tweede Kamer voor de overzienbare termijn niet of onvoldoende zal toekomen, omdat het nogal wat energie en specifiek inzicht vraagt. In de landen die Knippenberg in zijn studie heeft besproken blijkt telkens de *second chamber* veel werk te maken van de Europese regelgeving: door er heel vroeg bij te zijn; door zich de subsidiariteitsvraag grondig te stellen; door naar vermogen het democratische gat te verkleinen; door de nationale implementatiewetgeving scherp te bezien op getrouwheid aan de Europese voorschriften. De Duitse Bondsraad beziet Europese regelgeving en zeker ontwerpverdragen overigens vooral op de impact voor de eigen deelstaat.

Europa is voor de Hogerhuizen in de lidstaten een *deus ex machina* geworden. Aan deze parlementaire Kamers is, doorgaans door eigen toedoen, een taak toegevalen die de andere Kamers op zichzelf genomen niet zou misstaan serieus te nemen. Het lukt echter noch onze eigen Tweede Kamer, noch de *Assemblée Nationale* noch *House of Commons* en *Bundestag* er werkelijk aan toe te komen, nationale zelfoverschatting te overwinnen en zich te ontwikkelen tot orgaan van Europese besluitvorming en wetgeving. Dankzij de

provinciaalse uitkomst van het referendum over het Europese Grondwetsverdrag in 2005 zal het er in de komende jaren wel niet veel beter op worden. Het is goed om te weten dat de Eerste Kamer daar wel werk van maakt en, zoals Knippenberg het uitdrukt, “assisterend” optreedt, ons daardoor voor een paar lelijke ongelukken behoedend. Langzaam maar zeker heeft de Eerste Kamer zich hier een positie verworven, niet steeds tot genoegen van de Tweede Kamer (weet U nog: het nulsomspel?) maar wel terecht en vooral hoogst noodzakelijk.

Er is nog een tweede trend in het werk van de Eerste Kamer, die aan de Overzijde niet geheel ontbreekt, maar waarbij zij toch werkzaam kan zijn als proeftuin voor nieuwe parlementaire debatmethoden en zelfs een nieuwe debaatcultuur. Ik doel daarbij op de experimenten met de begrotingsbehandeling en het beleidsdebat. Meer en meer kiest een Kamercommissie gezamenlijk voor een of twee thema's die tijdens de begrotingsbespreking of het beleidsdebat centraal zullen staan. (Daar begint nu een aanpak te slagen die een aantal onzer in de jaren negentig al nastreefde maar nog zonder succes. De marktplaats eiste nog te veel haar rol op.) Dat biedt de mogelijkheid dieper op de zaken in te gaan, zeker als het debat is voorbereid met behulp van een hoorzitting of rondetafelgesprek.

Van nog groter betekenis lijkt mij het experiment met “themadiscussies” waarin vraagstukken met de regering worden besproken die een aantal ministeries tegelijk aangaan. Niet zelden worden daarbij tegenstrijdigheden in beleid opgespoord tussen diverse ministeries, maar bovendien wordt er vanuit het probleem zelf gesproken en niet vanuit de beleidssector. Het eerste bestaat echt (meestal althans), het tweede alleen in bureaucratische denkkaders. Het is voor beide

Kamers van belang te bezien hoe effectief zulke debatten zijn en vooral blijven, wanneer zij eenmaal tot een zekere routine zijn geworden. Aldus kan, ook zonder recht van initiatief, de Eerste Kamer beproeven wat later voor het parlement als geheel van nut kan wezen. Mentaal zal het de Tweede Kamer enige moeite kosten om van de Eerste Kamer te leren en nieuwe methoden niet zelf uit te vinden, maar dat went op den duur.

Beide hier genoemde ontwikkelingen zijn verre van spectaculair (die laatste ANP-reporter herinnert U zich zeker nog wel?) maar ze zijn belangrijk voor een goed functioneren van het Nederlandse parlement in de toekomst. Wat ook zo prettig is: er is geen enkele wijziging van de Grondwet voor nodig, noch van het Europese Grondwetsverdrag.

Tot slot: de Tweede Kamer die haar in 1975 nog zo hartstochtelijk wilde behouden, maar vooral in ongewijzigde vorm, zou zich dienen te realiseren dat deze liefde een rijkelijk hypocriete indruk nalaat, als zij niet bereid is in te zien dat haar zusterinstelling zoveel meer zou kunnen opleveren, als zij voor het soort werk waar zij goed in is en dat zij graag wil leveren meer bewegingsvrijheid krijgt. Het internationaal vergelijkend onderzoek laat zien, dat enige “*political transfer*” op zijn plaats zou zijn. Dat zou kunnen door middel van een amendements- of terugzendrecht onder gelijktijdige opgave van het budgetrecht en het vetorecht van de Eerste Kamer. Daar zou zij onmiskenbaar machtiger van worden dan zij nu is - ook al lijkt het anders - en zij zou vooral meer complementair en daardoor zinvoller de rivaliteit met de Tweede Kamer kunnen aangaan. De Eerste Kamer heeft voor al die vliegen op het venster behoefte aan goede vliegenmeppers; het enige waarover zij nu beschikt is een voorhamer. Daar slaat men de vliegjes ook wel mee dood, maar er gaat meer kapot dan ons lief is.

Wij zouden de kenschets van Dirk Donker Curtius moeten kunnen omkeren, zodat het “nut van de Eerste Kamer meer is gelegen in het stichten van het goede dan in het voorkomen van het kwade”.

Ik heb gezegd.

Behalve voor de onvermijdelijke bronvermeldingen heb ik afgezien van een uitvoerig notenapparaat. Hieronder vermeld ik echter enige literatuur waaruit ik heb geput bij de voorbereiding van deze rede. De in de bronvermeldingen aangegeven werken zal ik daarbij niet opnieuw noemen. De belangrijkste boeken daaronder zijn onmiskenbaar de dissertaties, genoemd in noot 1, 2 en 3, alsmede het in noot 5 vermelde verslag van de Haagse conferentie over het bicameralisme.

Relevante kwantitatieve gegevens zijn, behalve in de dissertatie van Van den Braak, vooral te vinden op www.eerstekamer.nl, www.parlement.com en www.politiekcompendium.nl (twee websites van het Parlementaire Documentatie Centrum).

de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met - Lubbers, diss. Lei, Den Haag 1994.

G. Visscher, Impasse in het parlementaire enquêterecht, in: *Staatkundig Jaarboek 1982-1983*, 325-344.

J.H.C. van Zanen, De Eerste Kamer en de vertrouwensregel, of: je weet maar nooit hoe een koe een haas vangt, in: *Ars Aequi*, 7/8 (1985), 372-378.

Bibliografie

- Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867), with an introduction by R.H.S. Crossman, Fontana Edition, 1977.
- P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer 2004 (tiende druk).
- P.P.T. Bovend'Eert en U. Rosenthal, *Parlement en kwaliteit van wetgeving*. Preadviezen voor de Vereniging voor Wetgeving, Den Haag 2003.
- Philipp Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*, diss. UM, Den Haag 2006.
- H.R.B.M. Kummeling, *De Nederlandse Eerste Kamer*. Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle 1992.
- A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag 1990.
- J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, diss. Nijmegen 1957.
- H.D. Tjeenk Willink, Eerste Kamer stevent af op conflicten met kabinet en Tweede Kamer, in: *Staatscourant* 249, 22 december 1995.
- H.D. Tjeenk Willink, Algemene beschouwingen in: *Raad van State, Jaarverslagen*, 2002, 2003, 2004 en 2005.
- Henk te Velde, Political Transfer: An Introduction, in: *European Review of History - Revue Européenne d'Histoire*, Vol. 12, no. 2, July 2005, 205-221.
- G. Visscher, *Parlementaire invloed op wetgeving. Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op*

Noten

- 1 B. van den Braak, *De Eerste Kamer, geschiedenis, samenstelling en betekenis, 1815-1995*, diss. Lei., Den Haag 1998.
- 2 F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, diss. RUG, Deventer 2000.
- 3 E.T.C. Knippenberg, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar de House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*, diss. UM, Den Haag 2002.
- 4 Barbara J. Nelson, Public Policy and Administration: An Overview, in: Robert E. Goodwin and Hans-Dieter Klingemann (ed.), *A New Handbook of Political Science*, New York/Oxford, 1996, 571.
- 5 John Stuart Mill, *Considerations on representative Government*, geciteerd in: H.W.Blom e.a. (red.), *Bicameralisme. Tweekamerstelsel vroeger en nu. Handelingen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden*, Den Haag 1992, 421.
- 6 W.J. van Welden baron Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland van 1849 tot 1891, Eerste Deel*, 's Gravenhage 1905, tweede, herziene en bijgewerkte uitgave, 214-215.
- 7 J.Th.J. van den Berg, Eén parlement in vier gedaanten, in : W.J. van Noort e.a. (red.), *Organiseren op een breukvlak. Zes opstellen over organisaties in verleden, heden en toekomst*, Amsterdam 1993, 65-79. Een daarin besproken vierde gedaante, die het politieke bedrijf scheidt in *frontbenchers* en *backbenchers*, is wel van belang, maar bepaalt niet dagelijks het verkeer in de politiek. Daarom laat ik die doorgaans onbesproken; zo ook hier. Eerder al: J.Th.J. van den Berg, D.J. Elzinga en J.J. Vis, *Parlement en politiek*, Den Haag 1992, 183-207. De relevantie voor de Eerste Kamer bracht ik ter sprake in: De voorstellen van de commissie De Koning en De Jong, in: Chr. L. Baljé (red.), *Vernieuwing en Eerste Kamer. Een reflectie op het Openbaar Bestuur vanuit de "Chambre de Réflexion"*, Den Haag 1994, 69-76; alsmede: De ware volksvertegenwoordiging, over de hindermacht van de Eerste Kamer, in: F.van der Burg en H. van Dulken, *Jan Kassies 1920-1995. Tussen politiek en cultuur*, Amsterdam 1996, 83-94.
- 8 Anthony King, Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West-Germany, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1 (1976), 11-36; R.B. Andeweg, *Tweeërlei Ministerraad*, oratie Lei, Leiden 1988.
- 9 L.Prakke, *Het Huis verzopen, het Hof gepakt, de Koning ontbloot. Staatsrecht onder spanning*, diesrede, Amsterdam 1994.
- 10 Zoals ik zelf meer dan eens heb ervaren en zoals mij recentelijk nog per e-mail werd medegedeeld door het huidige lid van de Eerste Kamer (en gewaardeerd facultair collega), mevr. mr. A. Broekers-Knol.
- 11 Over het verschijnsel van de *second order elections* en hun belangrijkste karaktertrekken: Cees van der Eijk e.a. (red.), *Verkiezingen zonder mandaat. Politieke communicatie en provinciale verkiezingen*, Den Haag 1992, i.h.b.: 91-103 en 125-129.
- 12 Uitvoerig over karakter en betekenis van de novelle is: F. de Vries, o.c., 187-208.
- 13 Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Jaarbericht parlementaire jaar 2003-2004*, en Idem, *Jaarbericht parlementaire jaar 2004-2005*.
- 14 *HEK* 1995-1996, 14, 516-540, 554-591, 620-621.
- 15 J.J.M. van Holsteyn, *Geniaal, maar met te korte beentjes? Over verkiezingen, kiezers en kiezersonderzoek in Nederland*, oratie Lei, Leiden 2006.
- 16 TK 26 976, nr.1, *Reflecties over de positie van de Eerste Kamer*; TK 21 427, nr. 3, *Rapport bijzondere commissie Vraagpunten*, 23-24.
- 17 Bogdanor, o.c., 422.

In deze reeks verschijnen teksten van oraties en afscheidscolleges.

Meer informatie over Leidse hoogleraren:
Leidsewetenschappers.Leidenuniv.nl

PROF.DR. J.TH.J. VAN DEN BERG (JOOP)



- 1971 – 1981 wetenschappelijk medewerker parlementaire geschiedenis Universiteit Leiden
- 1981 – 1989 directeur Wiardi Beckman Stichting
- 1989 – 1996 hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis Leiden
- 1992 – 1996 lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (1995 – 1996 fractievoorzitter)
- 1996 – 2002 directievoorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- 1996 – 2006 (part time) hoogleraar parlementaire geschiedenis Leiden
- 2002 – heden kerndocent politiek en bestuur Academie voor Wetgeving
- 2004 – heden (honorair) hoogleraar parlementair stelsel Universiteit Maastricht.

Natuurlijk is het voor een wetenschapsbeoefenaar oppassen geblazen als hij wetenschappelijk onderzoek en persoonlijke ervaring met elkaar gaat mengen in een wetenschappelijk betoog, ook al betreft het een afscheidscollege.

Desondanks heb ik het er in deze rede op gewaagd wetenschappelijk inzicht en onderzoek met eigen persoonlijke ondervinding, opgedaan in participerende observatie, bijeen te brengen in een analyse van de activiteit en geschiedenis van de Eerste Kamer. Wat een parlementaire historicus aldoor blijft frapperen is, hoe hedendaagse ervaring blijkt te corresponderen met die van deelnemers en waarnemers in de (vroeger) negentiende eeuw. Voorts, hoe doordachte analysekaders voor de bestudering van parlementaire Handelingen (met een grote en een kleine h) bruikbaar blijken, ook voor het historische onderzoek.



Universiteit Leiden